

## 20世纪60年代菲律宾外交政策的调整： 内容、限度与动因 ——基于地区主义视域

苏太华

(中山大学 历史学系, 广东 广州 510275)

[摘要] 二战后, 东南亚地区主义经历了从产生、发展到逐步完善的过程, 菲律宾认同东南亚地区主义的发展, 并做出了一定的贡献。伴随着国际形势的发展, 到20世纪60年代, 菲律宾对外交政策做出调整, 奉行转向亚洲的外交政策, 并积极构建东南亚新秩序。调整后的外交政策具有一定的历史局限性, 东南亚地区主义的艰难发展是原因之一。从冲突到合作, 地区主义视域下的菲律宾外交政策调整也见证了东南亚一体化的曲折进程。

[关键词] 地区主义; 菲律宾; 外交政策调整; 区域秩序

[中图分类号] D834.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-0166(2019)01-0075-11

近年来, 菲律宾总统杜特尔特“背美向中”的外交调整引起了学者们的注意, 其一改前总统阿基诺三世的联美遏中的外交政策, 奉行多元化的外交方针, 受到国际社会的热评。

20世纪60年代菲律宾外交政策同样经历了历史性的转向, 这一转向对菲律宾外交政策影响至今, 但国内外学者对60年代的菲律宾外交转向的研究, 多偏向于菲美特殊关系演进方向的历史视角<sup>①</sup>, 而对地区主义<sup>②</sup>视域下的菲律宾外交政策调整的探究却鲜有涉及。本文尝试在前人研究成果的基础之上, 将60年代菲律宾外交转向置于区域秩序构建的研究范畴, 以菲律宾外交政策调整的

[收稿日期] 2018-11-24

[作者简介] 苏太华(1988—), 男, 河南淇县人, 中山大学历史学系2018级世界史专业博士研究生, 研究方向为亚太国际史、中美关系史。

① 如: Frank H. Golay. *The United States and the Philippines*. Englewood Cliffs [M]. N. J. : Prentice-Hall, 1966; Gregorio F. Zaide. *The Republic of the Philippine: history, government, and civilization* [M]. Manila : Rex Book Store, 1970; Alejandro M. Fernandez. *The Philippines and the United States: the forging of new relations* [M]. Quezon city: Philippine union catalog, 1977; 金应熙《菲律宾史》, 河南大学出版社1990年版; 陈烈甫《菲律宾对外关系》, 正中书局1977年版; 怀静茹《菲律宾对外政策1946~1984》, 台湾商务印书馆1987年版; 邹志明《战后美菲同盟的形成与演变研究1946~1975》, 华中师范大学博士论文, 2013年; 周素勤《美国对菲律宾外交政策中的意识形态作用研究》, 世界图书出版广东有限公司2014年版。

② 有关“地区主义”的代表性研究: 庞中英《地区主义与民族主义》, 《欧洲》, 1999年第2期; 郑先武《安全、合作与共同体: 东南亚安全区域主义理论与实践》, 南京大学出版社2009年版; 郑先武《区域间主义治理模式》, 社会科学文献出版社2014年版; Buzan · Barry, *Regions and powers: the structure of international security* [M]. Cambridge University Press, 2003; Collins · Alan. *The security dilemmas of Southeast Asia* [M]. New York : St. Martin's Press, 2000; Amitav Acharya. *Constructing a security community in Southeast Asia : ASEAN and the problem of regional order* [M]. New York : Routledge/Taylor & Francis Group, 2014.

内容为考察对象,并在此基础上进一步探究外交政策调整的限度及其原因与地区主义视角下外交政策调整的实质。

### 一、战后初期菲律宾对东南亚地区主义的认知与反应

独立初期的菲律宾,为了防止日本军国主义的死灰复燃,同时更为了防止“共产主义”势力的扩张,早在埃尔皮迪奥·基里诺(Elpidio Rivera Quirino)总统执政时期就萌生了“太平洋公约组织”的构想<sup>①</sup>。这是菲律宾迈向“构建”区域秩序的第一步,也是菲律宾认同区域主义的首次显著尝试。与此同时,菲律宾“太平洋公约组织”构想还激发东南亚领导人对地区主义和区域组织的浓厚兴趣,并通过频繁举行各种国际组织和会议付诸实施。这些组织大体分为两类,正式组织与非正式组织。正式组织中包括1947年的联合国亚洲及远东经济委员会(ECAFE),1950年的科伦坡计划(Colombo Plan),1954年的东南亚条约组织(SEATO),1961年的东南亚联盟(ASA),1965年的亚洲开发银行(ADB)和1967年的东南亚国家联盟(ASEAN)。非正式组织中包括1947年在印度新德里召开的首届亚洲关系会议和1955年在印尼举行的万隆会议。两类组织有着明显的区别:正式组织无论是创建还是运作仍然是西方列强发挥核心作用,而非正式组织主动性在本区域内,但非正式组织的主要意义就在于第一次把亚洲尤其东南亚国家汇集在一起,而菲律宾则广泛地参与其中。

事实上,二战结束后初期,创建东南亚组织对于东南亚来说是不成熟的。原因有两个:首先是来自外部。日本战败后,西方帝国主义重返东南亚,卷土重来的西方列强妄图重拾曾经失去的殖民地。在1947年,整个东南亚地区只有菲律宾和泰国是独立国家,10年之后,东南亚地区有超过六个国家从西方殖民宗主国的统治下获得解放和独立,但直到2002年东帝汶的独立,才标志着东南亚国家完全获得独立的格局最终形成。其次是国家意识发展不健全。刚刚获得独立的东南亚国家,他们的国家意识和建国思想,大多与东南亚地区没有太多联系,比较典型的例子就是菲律宾。由于国内经济面临恢复和发展等紧迫问题,刚刚获得独立的东南亚国家,很少发表反对西方殖民主义的宣言,象征性的集体声明更是罕见,此时,东南亚部分国家还没有完全独立,区域组织的产生缺乏基本的条件。因此在讨论东南亚的地区主义和地区组织的历史时,需要特别注意的是,无论在成员国身份上,还是在创建过程上,直到1961年才出现了一个真正意义上的东南亚组织——东南亚联盟(ASA)。

关于东南亚联盟的创立,有学者指出是东南亚区域内部的“善意关系”不断变化的结果<sup>②</sup>。菲律宾毫无疑问是这种“善意关系”的重要环节。由马来西亚总理东姑·阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)首倡成立的东南亚区域政府组织的提议,遭到印尼时任总统苏加诺的反对,印尼外长苏密特更指出这是一种“消极”的政策<sup>③</sup>,柬埔寨和缅甸也分别以此倡议与“不结盟”政策相矛盾为由,拒绝参加这样的政府联合组织。时任菲律宾总统卡洛斯·加西亚(Carlos P. Garcia)却积极响应了东姑·阿都拉曼的倡议,认同东姑关于东南亚区域组织的构建,认为有利于摆脱大国干涉的想法,可

<sup>①</sup> The Charge in the Philippines (Lockett) to the Secretary of State, March 21, 1949, Foreign Relations of the United States(以下简称FRUS), The Far East and Australasia, Volume VII, part 2, 1949, p. 1124.

<sup>②</sup> 郑先武. 安全、合作与共同体: 东南亚安全区域主义理论与实践[M]. 南京: 南京大学出版社, 2009: 181.

<sup>③</sup> Jorgensen-Dahl. Regional Organization and Order in South-East Asian[M]. New York: St. Martins Press, 1982: 14~18.

以使东南亚国家做到真正完全的独立。<sup>①</sup> 菲律宾并不孤单, 泰国也积极回应了东姑的倡议, 并建议区域组织的重点工作是经济和文化领域的合作。1961 年 7 月 31 日这一天对于东南亚国家具有划时代的意义, 随着《曼谷宣言》的发表, 菲律宾、马来西亚和泰国正式宣布成立东南亚联盟(ASA)。它的宗旨是强调经济、社会、文化合作, 并反映了其成员寻求区域认同和区域自主的愿望。抛开东南亚联盟的历史命运不谈, 可以肯定的是, 这是东南亚地区主义发展的一个高潮, 出于对东南亚地区主义的认同和回应, 经过卡洛斯·加西亚和迪奥斯达多·马卡帕加尔(Diosdado Pangan Macapagal) 执政后的菲律宾, 到马科斯总统执政初期, 最终全面参与了一个稳定且可持续发展的区域组织——东南亚国家联盟(ASEAN)。

## 二、20 世纪 60 年代菲律宾的外交转向与东南亚区域秩序构建

独立后的菲律宾长期奉行以美国为基轴的外交政策, 凡事唯美国马首是瞻。随着国内外形势的发展与变化, 菲律宾主动调整自己的外交政策, 尤其是调整与邻国的关系, 积极推动东南亚地区新区域秩序的构建。

### (一) 对美关系的调整

对美关系方面, 菲政府尤其是马卡帕加尔总统期间在经济和军事上都做出了较大的调整。由于二战损失补偿款项问题、缺乏公平且带有歧视性的贸易问题、美国跨国公司在菲律宾境内的资本扩张问题<sup>②</sup>以及争论数年的美军基地问题等方面, 在马卡帕加尔执政菲律宾的时代, 菲律宾与其传统盟友美国矛盾日益凸显。这些矛盾让菲律宾丧失了对美国最后的信心, 也让菲律宾意识到仅仅依靠菲美“特殊关系”难以兼顾国家的利益, 遂在国内外反美浪潮的推动下, 采取了一系列弱化美菲同盟的做法。

首先是经济方面, 菲律宾政府主动宣布废除《美菲总关系条约》。在美国的主导下, 菲律宾独立后首任总统曼努埃尔·罗哈斯·阿库纳(Manuel A Roxas) 批准与美国签署的《美菲总关系条约》。从条约的内容来看, 尽管美国承认菲律宾是独立国家, 并给予菲律宾独立建设中的帮助, 但条约实质上是把菲律宾变成了美国的附属国, 美国在菲律宾的经济、军事甚至外交特权都被写进了条约, 比如“菲律宾代表不在场的情况下, 美国将全权代表菲方利益”。<sup>③</sup> 为了不在国内民族主义发展浪潮中失去民心, 菲律宾政府有必要主动打破这一压迫菲律宾人民的枷锁。刚刚执政一年的总统马卡帕加尔在给国会咨文中明确提到“尽管我们优先关注经济增长……改革已经在对外事务部进行, 外国的政治讹诈要被坚决抵制。”<sup>④</sup>

其次是军事方面, 菲律宾政府主动弱化菲美军事同盟。在东南亚的所有军事组织中, 最为人所熟知的是东南亚条约组织, 该组织的所有成员国中, 菲律宾是少数的亚洲国家之一, 美国第七舰队为菲律宾提供保护, 菲律宾为美国提供重要的军事基地, 对远东地区的“社会主义”国家, 包括中国

<sup>①</sup> Nicholas Tarling. *Regionalism in Southeast Asia: to foster the political will* [M]. New York: Routledge, 2006: 96.

<sup>②</sup> Martin Meadows. *Recent Developments in Philippine - American Relations: A Case Study in Emergent Nationalism* [M]. California: University of California Press, 1965: 509.

<sup>③</sup> U. S. Department of State, *Department of State Bulletin*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, November 3, 1946: 824 ~ 826. Original from University of Illinois at Urbana - Champaign [EB/OL]. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiuo.ark:/13960/t7kp9kh5g;view=1up;seq=798>.

<sup>④</sup> State of the Nation Message of President Macapagal, January 28, 1963 [EB/OL]. <https://www.officialgazette.gov.ph/1963/01/28/diosdado-macapagal-second-state-of-the-nation-address-january-28-1963/>.

在内,进行包围封锁。朝鲜战争爆发后,美国为了遏制住“共产主义”的扩张,通过签署《菲美共同防御条约》<sup>①</sup>确定双方同盟关系。1954年9月8日美菲起草的《东南亚集体防御条约》进一步巩固菲美同盟。但好景不长,进入60年代之后,菲美关系开始出现不稳定趋势,越战的爆发引起了菲美双方的龃龉。依据同盟条约,美国要求菲律宾提供军事援助,尤其要求菲律宾出兵,双方进行了大量的交涉,围绕菲律宾政府对美国约翰逊政府提出的不同的出兵“补偿”条件展开激烈谈判。菲律宾最后拒绝派遣战斗部队到越南,而只派出后勤保障和工兵部队。菲律宾在菲美“特殊关系”大背景下,无法做出其他选择,因为寻求美国军事、经济援助是保护菲律宾国家利益的最后手段。是否参加越战造成了菲律宾政府内部的分裂,也加速了菲律宾民族主义的崛起,但菲律宾作为美国的同盟,最终还是被迫绑在了美国的战车上,看似巩固了双方关系,实则菲美同盟的波动埋下了伏笔,菲美之间基于共同遏制“共产主义”扩张的信任感依然存在,但军事同盟却明显弱化了。

## (二) 对亚关系的发展

在对亚关系的发展方面,菲政府也不遗余力地改变其外交航向。在菲律宾政治家的演讲中,多少都会出现一些地缘政治理论。马卡帕加尔总统于1964年1月在马尼拉扶轮社发表一次特殊的演讲,演讲的主题是关于地缘政治的探讨。他认为菲律宾民众需要具备“与我们相关的且有直接影响的地理意识”“必须正视的真相是,我们位于亚洲,也必然从属于亚洲”。这是菲律宾总统第一次在公开场合谈到菲律宾在亚洲的定位。随后,他又发表演讲指出“我们对政策的一个重新定位……菲律宾已经在国际事务中发挥作用,特别是在亚洲地区的共同体”<sup>②</sup>。他还谈到了在美国和苏联主导的体系中的联盟关系有了明显的松动,他认为第三世界正在崛起,此时是寻找“新朋友”的最佳时机。

### 1. 菲律宾“亚洲意识”的崛起

“冷战”初期,菲律宾追随美国外交政策,表现在与美国的“特殊关系”以及对国际“共产主义”在亚太地区不断扩张的恐惧上。罗哈斯总统强烈反对所谓的“亚洲主义”,并宣称菲律宾以美国为外交基轴,呼吁菲律宾“不惜一切代价保护我们与这个伟大国家的密切关系”<sup>③</sup>。但在菲律宾领导人的心中,“亚洲主义”正在悄然发展。

加西亚总统在传统外交政策上的软弱和被动,使菲律宾群众深为失望,与此形成鲜明对比的是,从一开始,时任外交部部长的伊曼纽尔·佩莱斯(Emmanuel Pelaez)就表明了马卡帕加尔政府的外交方针,称将推动菲律宾外交政策进入新的亚洲轨道的迹象,并将创建超越政治的区域联盟。佩莱斯说“过去太痴迷于亚洲的政治外交,常常,我们忘记了强劲的且长期存在的社会和经济关系,这些是构成许多政治上层建筑的基础。”<sup>④</sup>佩莱斯的思想在后来的东南亚联盟(ASA)的宗旨中得到了有力的体现:首先强调在科学、经济、文化、社会、教育和行政相关领域的合作,其次强调建立一整套协商机制,以便更好地为本区域服务做出贡献。可见,“亚洲主义”悄无声息在东南亚地区生根发

<sup>①</sup> Raft United States-Philippine Security Treaty Prepared in the Department of State, August 1, 1951, FRUS, Asia and the Pacific, Volume VI, Part 1, 1951: 234~236.

<sup>②</sup> Man Mohini Kaul. Philippine Foreign Policy: retrospect and prospect [J]. India Quarterly A Journal of International Affairs, 1976 (35).

<sup>③</sup> State of the Nation Message, January 27, 1947 [EB/OL]. <https://www.officialgazette.gov.ph/1947/01/27/state-of-the-nation-address-of-president-roxas-january-27-1947/>.

<sup>④</sup> Usha Mahajani. The Development of Philippine Asianism [J]. Asian Studies, 1965 (232).

芽,并茁壮成长。菲律宾的“亚洲主义”思想是指菲律宾承认自己是亚洲不可或缺的重要组成部分,它包括地理和历史两个要素,意味着菲律宾和大多数亚洲国家有着地缘政治的联系,并都存在于西方列强侵略的历史。基于这两方面的理解,菲律宾领导人在亚洲互动方面走得更远。1962年10月,马卡帕加尔在马尼拉新闻俱乐部发表讲话时指出,有必要与东南亚和大洋洲的邻国以及日本建立更广泛的联系。他指出,菲律宾属于亚洲,这一无可避免的事实迫使他特别关注菲律宾与亚洲国家的关系。特别是泰国和日本,作为菲律宾在亚洲最亲密的伙伴,经济因素的影响尤为重要。

进入20世纪60年代,随着世界政治经济形势的不断发展,菲律宾从自身利益出发,开始走上了一条独立自主的对外经贸关系路线。除了继续保持与美国的特殊经济关系,菲律宾同时发展与西方主要资本主义国家的双边或多边经贸关系,并逐步推动与第三世界国家的经贸关系,更重要的是外交上的新突破——与苏联和中国等社会主义国家经贸关系的发展。菲律宾通过加入一些地区或国际组织(如东南亚联盟、东南亚国家联盟),并与国际货币基金组织、世界银行和亚洲开发银行等一些国际和地区的金融机构建立相关联系,逐步扩大对外经济关系的空间,从单一的美菲经济往来逐渐形成对外贸易关系的多元化模式。特别值得注意的是,伴随着60年代菲美关系的波动,在亚洲,菲日两国经济关系发展特别显著,主要涉及贸易投资、贷款援助、旅游和基础设施建设等领域。值得注意的是,其中除了投资和贸易关系外,向日本寻求贷款和发展援助也是菲律宾发展与日本经济关系的一个重要领域,同时也是菲律宾回避美国资本投入的一个重要手段。同样,从日本角度看,从60年代中期开始,日本开始增加对包括菲律宾在内的东南亚发展中国家的援助,这其中更多地考虑到扩大对受援国的贸易和投资,因此,日本对菲律宾相应的官方发展援助也大幅度增加,截至1977年,日本为菲律宾提供的援助额为3060万美元,进入80年代之后,占比更是超过40%,居菲律宾接受外援额度第一位,超越美国。<sup>①</sup>

## 2. 菲律宾对东南亚一体化建设的参与

首先是“马菲印多”<sup>②</sup>计划的提出。在“泛马来民族主义”口号下,同时也为解决沙巴争端,菲律宾政府原外交部部长卡洛斯·罗慕洛提出建构一个泛马来联盟,希望与印尼、马来亚团结起来,最好组成一个共同体。经过多次协商会谈,1963年8月5日,菲律宾、马来西亚和印度尼西亚三国领导人在马尼拉发表宣言,宣告“马菲印多”成立。“马菲印多”有别于东南亚联盟(ASA)和之后的东南亚国家联盟(ASEAN),它成立的出发点是基于宗教信仰和种族群体,地理因素则居于次要地位。这是一次区域秩序构建的宝贵尝试,虽然“马菲印多”理论上以假设的民族亲密为前提,实质是建立一个拥有共同市场的自由贸易体,以加强成员国之间的经贸合作关系。苏加诺总统访问马尼拉前夕,在一次重要的外交政策演讲中指出,“让‘马菲印多’继续作为一个和平与建设性的主题,以便保障我们区域人民的自由和福祉,其结果是全人类的福祉”。<sup>③</sup>但是“马菲印多”仅仅维持了42天<sup>④</sup>,三个成员国的利益分歧日益扩大,“马菲印多”难以逃脱失败的命运。这是地区主义的发展在东南亚典型的表现之一,虽然过程较为曲折,但却促进了东南亚国家间合作,是东南亚一体化一次有意义的尝试。

① [苏联]弗·格·莫罗佐夫著,施纯谋译. 第二次世界大战后的日菲关系[J]. 东南亚研究资料,1986(1).

② Jose Ma Sison. Prospects for MAPHILINDO[J]. Eastern World,1964,(9).

③ Speech to the Manila Rotary Club on 10 January 1964[N]. Manila Chronicle,1964-01-11~12.

④ 1963年9月16日,马来西亚联邦政府正式宣告成立.

其次是“马来联邦”<sup>①</sup>构想的提出。“马来联邦”的核心主题是成立一个由菲律宾、马来亚、新加坡、文莱、沙捞越、沙巴、印尼和泰国组成的共同体。在这个框架指导下,国家内政由每个成员国自己负责,安全防务和外交方面联合起来以应对各种区域问题,例如将协调解决沙巴争端带来的区域矛盾。菲律宾政府成立专门的研究委员会论证“马来联邦”可行性。<sup>②</sup>委员会由菲律宾大学的著名学者组成,其中还包括基督教徒和穆斯林教徒,他们的研究范围包括泛马来亚联盟的历史、经济和社会等方面。1960年1月,在阿拉内塔大学举行的菲律宾领导人和马来亚及印尼外交官的会晤,探讨两国间的经济合作途径。<sup>③</sup>后当选菲律宾总统的马卡帕加尔认为“马来联邦”计划不仅是一种制度创新,也是一个由经济学家、企业家、政治家和教育家等菲律宾各精英阶层支持的泛马来亚经济联盟的运动。佩莱斯比较重视经济领域的合作,认为在世界市场上竞争的亚洲企业一直以来缺乏一个共同市场。随后在菲马两国举行会谈讨论沙巴主权问题时,菲律宾表示希望能以和平的方式去解决这个问题,顺便能够解决统一市场的问题。在沙巴领土索求整个过程中,美国的态度对菲律宾至关重要,马卡帕加尔想要联合菲律宾和马来西亚,却得不到美国的支持,因为这不符美国控制菲律宾的亚太战略,结果菲律宾却从此离亚洲越来越近了。

菲律宾对东南亚一体化的参与离不开菲印(尼)友好关系的发展。20世纪60年代,菲律宾与印度尼西亚两国同时爆发民族主义运动,两个国家的领导人又同时对地区领导权充满了兴趣。苏加诺的左倾思想引起了马卡帕加尔的担忧,而且,两国的矛盾不单单是意识形态领域,还有爆发军事冲突的危险。60年代初,由于印尼在西巴布亚进行一系列的冒险行为,一些菲律宾精英部分害怕印度尼西亚的扩张主义,他们担心苏联会介入冲突,并给予印尼军事支持,菲律宾作为美国的传统盟友,且有大量的美国军事基地的存在,会遭到苏联的入侵。1962年初苏加诺派夫人为他的个人特使对菲律宾进行友好访问,苏加诺夫人向菲律宾外交部长佩莱斯保证:在与荷兰的争端中不会涉及第三者<sup>④</sup>,印尼的军事行动只会在伊里安。菲律宾方面同时保证,菲律宾将不允许美国的军事基地用来支持荷兰。菲印两国主动相互示好,表明两国意识到引发两国关系紧张的源头来自第三方。菲律宾和印度尼西亚在会谈中达成了协议,两国之间增加了互信,而在之后的“马菲印多”、东南亚联盟和东盟成立的过程中,处处彰显出两国合作共赢的身影,这也成为是东南亚区域一体化的发展的重要因素之一。

### 三、菲律宾地区主义外交转向的限度

20世纪60年代东南亚地区处处弥漫着危机与冲突,伴随着英国的马来西亚联邦计划的提出,接踵而来的是“马印对抗”、文莱人民党领导的反对英国殖民当局的武装起义,以及菲律宾对沙巴领土的重新索求。菲律宾的外交调整受到了前所未有的阻碍,进而演变成了“有限的外交转向”,同时东南亚区域主义的发展深受影响并受到了严峻的挑战。

#### (一) 菲美“特殊关系”的回潮

马卡帕加尔期间菲律宾的外交主旋律是:突破美菲特殊关系,发展民族主义外交,建立更广泛

<sup>①</sup> G. F. Zaide. *The Republic of the Philippines (History, Government and Civilization)* [M]. Manila: Rex Book-Store, 1963: 336.

<sup>②</sup> Quijano. *The Malay Confederation* [M]. Manila: The Philippines Free Press, 1963: 44.

<sup>③</sup> Salvador Araneta. *An Economic Pan Malaya* [N]. *Sunday Times Magazine*, 1960-03-01.

<sup>④</sup> *Philippine Policy Towards Regional Cooperation in Southeast Asia* [D]. Australian University, 1972: 157-159.

的外交机制。但实际上菲律宾“突破美菲特殊关系”的外交调整并不能简单地称之为“远离美国”,而仅仅是相对于早期亲近依附关系做出有限的调整。菲律宾始终无法彻底摆脱美国,甚至在美国的“胁迫”下卷入到越南战争中。

菲律宾政府所实施的外交政策,在可预见的未来,依然依赖与美国的“特殊关系”,但菲律宾如果想得到更多的亚洲身份的认同,更多的是需要得到亚洲邻国的认同,因为在邻国看来,菲律宾只是有着亚洲面孔的美国人,美国势力只有退出菲律宾和整个东南亚,菲律宾的身份定位才能发生根本性的变革。但另一方面,如果美国在东南亚处于衰弱态势,那么菲律宾将有可能寻求新的力量庇护,或支持不结盟运动等去抵御“共产主义”的威胁,当然无论菲律宾领导人还是美国领导人都会避免这种剧烈的变化的出现。<sup>①</sup>为此,菲律宾总统马卡帕加尔为菲律宾的外交方向制定出了一个全新的路线。外交新路线的内容主要包括:第一,把以前“美国优先”的民族主义变成了“亚洲优先”的民族主义;第二,重新回归以美国为基轴的外交政策;第三,建立一个全新的亚洲轨道,并表明在新的轨道上,菲律宾与美国的利益不存在相抵触的情况;最后,保持与印度尼西亚和其他亚洲不结盟国家的友好关系,并且在沙巴领土上不再有比以前更多的声索。由此可以看出,菲律宾的亚洲主义和与美国关系之间似乎有微妙的平衡。这是马卡帕加尔在外交领域一种妥协的思想,更表现为菲美“特殊关系”的回潮。

## (二) 菲印(尼)关系的持续波动

1962 年 12 月 18 日,为了争取民族独立,反对英国当局推行的囊括文莱领土在内的马来亚计划,在人民党领袖阿·莫·阿扎哈里(A. M. Azahari)的领导下,文莱人民掀起大规模武装起义。一开始,阿扎哈里到菲律宾寻求帮助,但菲律宾对文莱起义的反应复杂。支持派包括政治人物奥斯米纳、众议院的副议长、马卡帕加尔总统的法律顾问、外交部部长助理洛佩兹等。对于菲律宾来说,支持阿扎哈里有利于改变国际上对菲律宾“美国前哨”身份的刻板观念,同时可以改善此时菲律宾与印度尼西亚的关系。保守派包括副总统、外交部部长佩莱斯、参议员苏牧龙、参议院外交关系委员会的主席等,在他们看来,首先,支持阿扎哈里会导致菲律宾内部“共产主义”成分增加<sup>②</sup>,因为对他们来说,阿扎哈里支持者更具有“共产主义”倾向,如新加坡的社会主义阵线、印度尼西亚共产党。其次,许多保守派人士还反对与印度尼西亚建立更紧密的关系,这一群体认为印尼支持棉兰老岛的穆斯林分裂分子。最后,保守派认为菲律宾政府应该把外交重点放在与马来西亚的关系改善方面,以促进东南亚联盟的团结与建设。简而言之,马卡帕加尔外交政策的主要目的是遏制“共产主义”,同情第三世界,并在具体外交政策上支持阿扎哈里。但文莱起义很快被镇压,导致马卡帕加尔得出结论,认为支持阿扎里的成本超过了任何可能的益处。此外,马卡帕加尔希望获得国内保守派对沙巴主权的支持,然而许多保守派并不支持。<sup>③</sup>这大大制约了马卡帕加尔的外交机动性,随后菲律宾政府宣布,不会采取任何行动去支持处于阿扎哈里领导下的文莱政府。不久之后,阿扎哈里失望地

<sup>①</sup> Peter Lyon. The Foreign Policy of the Philippines: Continuity and Change [J]. The World Today, 1964, (20).

<sup>②</sup> Lela Gamer Noble. Philippine Policy Toward Sabah: A Claim to Independence [M]. Tucson: The University of Arizona Press, 1977: 130.

<sup>③</sup> Lela Gamer Noble. Philippine Policy Toward Sabah: A Claim to Independence [M]. Tucson: The University of Arizona Press, 1977: 130.

离开菲律宾,文莱起义彻底宣告失败。<sup>①</sup>

菲律宾在阿扎哈里事件表现出的冷漠,影响了印尼的外交态度。在马印两国开始“马印对抗”事件之后,马卡帕加尔于1963年1月28日在国情咨文中宣布,对沙巴主权的诉求是当前菲律宾政府外交政策的重心之一。<sup>②</sup>马卡帕加尔在他的讲话中指出要将外交工作的重点从对沙巴主权的索求转向反对英国制造的马来亚计划,以便在今后沙巴问题上获得更多话语权。这是他首次针对马来亚计划发起抨击。此外,马卡帕加尔寄希望于印尼在沙巴问题上支持菲律宾的主张,他明确把菲印两国利益联系在一起,并称马来西亚的成立是新的殖民国家崛起,认为印尼不应接受马来西亚在婆罗洲拥有领土的权利,但印尼对菲律宾极其不信任,两国之间嫌隙不会那么轻易消除。菲律宾方面也似乎对印尼表现出若即若离的态度,虽然印尼在马来西亚之前就已在马尼拉建起外交使团,但在印度尼西亚和马来西亚之间,菲律宾倾向于后者。因为菲律宾寄希望于与马来西亚谈判沙巴领土争端,从而获得沙巴领土问题的永久解决。菲印两国关系波动明显,但政治上成熟的菲律宾认为,与体量庞大的邻国印尼有合作共存的必要性,两国需要了解对方需要什么。可以看出,菲律宾将尽可能拖延对印尼的公开反对,而如果两国发生冲突,菲律宾也不能独善其身。同时,在促进地区合作方面,相比较“马菲印多”,菲律宾需要更多的是印度尼西亚。

### (三) 菲马关系的频繁波动

沙巴问题是东南亚众多区域争端中一个不可忽视的问题。菲律宾认为所涉及的证据表明,英国的前殖民地北婆罗洲在很大程度上属于菲律宾,但英国和马来西亚政府基于政治考虑,不愿意承认菲律宾主张。同时文莱苏丹也向沙巴提出领土要求。印尼还宣称对加里曼丹的领土拥有比现在更多的主权,这甚至可能导致印尼对棉兰佬岛提出主权要求。事实上,印尼政府新闻机构安塔拉(ANTARA)曾经报道过菲律宾有关人士援助加里曼丹北部的分裂势力。菲律宾政府几乎没有向外界公布有关沙巴领土的详细资料文件,许多细节仍有待探索。政府主要人物关于沙巴问题公开演讲的主题不尽相同,重点强调安全、自决和合法权利。<sup>③</sup>

1964年2月10日,菲马双方在柬埔寨首都金边讨论关于沙巴主权的会议。马来西亚方面希望通过会谈寻求解决沙巴争端的办法,目的是为了缓和与菲律宾的外交关系。东姑注意到马卡帕加尔重视印尼的外交战略遭到菲律宾国内保守派的强烈抵制,因此在菲律宾需要调整与国内亲印尼派的亲近政策,进而改善与马来西亚的双边关系。然而,关于沙巴的谈判进展并不顺利,菲律宾方面坚持就沙巴问题上诉国际法庭,但马来西亚方面鉴于国内紧张的政治形势拒绝了同样的做法。“沙巴”问题悬而未决,地区不稳定的因素增加了。

菲马两国关于沙巴的争端影响到区域一体化的进程,就在东南亚联盟(ASA)的发展处于初创阶段时,菲律宾和马来西亚分别对沙巴领土主权提出强硬索求,这使该组织立刻陷于瘫痪,本应该在区域一体化方面发挥重要作用的东南亚联盟,几乎没有任何作为,使刚刚兴起的地区主义遭受重大挫折,最后因东盟(ASEAN)的成立而解体。虽然东南亚联盟存在的时间很短,但其意义却十分重要,其创建是对东南亚区域事务的地方动议和地区主义发展的一次重要实践,同时也为东南亚的

<sup>①</sup> Robyn Janet Abell. Philippine Policy Towards Regional Cooperation in Southeast Asia [D], Australian University, 1972: 172 ~ 173.

<sup>②</sup> Robyn Janet Abell. Philippine Policy Towards Regional Cooperation in Southeast Asia [D], Australian University, 1972: 176.

<sup>③</sup> 1963年10月8日萨尔瓦多·洛佩兹在联合国大会之前发表的演讲。

联合做了一个重要的范例。<sup>①</sup>

#### 四、菲律宾外交政策调整限度的地区因素分析

20 世纪 60 年代, 东南亚进入一个特殊的发展阶段, 其特征是区域一体化意识的兴起和区域冲突的加剧。随着东南亚国家获得独立, 它们开始制定自己的外交政策, 参与更广泛的国际组织, 寻求在世界政治中的地位, 并在影响它们的问题上争取更多的话语权。正如历史学家乔根森·达尔 (Jorgensen - Dahl) 写到的, “好像只有在这个时期, 他们才开始认识到他们是自己国家的主人”<sup>②</sup>。而菲律宾的外交政策调整就是在这样一个大的历史背景下, 顺应了地区主义发展的时代潮流。但是菲律宾的外交政策调整是有限度的, 地区的综合影响是不可忽视的因素。

首先是地区军事的影响。在 20 世纪 60 年代, 菲律宾同大多数独立的东南亚国家一样, 面临着外部国家的干预, 同时还面临着东南亚区域内的军事冲突与边界争端。第一次印度支那战争后催生了东南亚条约组织, 但成员国在地理上大多并非东南亚区域国家, 因此不能被认为是真正的东南亚区域组织, 但其对东南亚地区有着重要甚至决定性的影响。东南亚条约组织被认为在东南亚地区制造更多的是区域分裂而不是区域团结, 它建立的目的是遏制“共产主义”势力在东南亚地区的扩张, 其中过度强调中立主义及敌视社会主义国家, 包括与大多数东南亚国家敌对的越南。随着越南战争的升级, 美国开始大规模介入东南亚事务, 菲律宾也被迫绑在美国战车上。美国历史学家纳撒尼尔·裴菲 (Nathaniel Peffer) 在谈到东南亚条约组织时指出: “要想有意义, 有现实或者有力量, 这样的组织必须立足于本土情况, 并且有当地居民自发的坚持……简单地说, 东南亚条约组织应该是东南亚的, 而不是华盛顿的, 然后起了一个徒有其表的名称。”<sup>③</sup>另一方面, 截至 1965 年, 东南亚国家间关系总体上是极度紧张的, 由于领土争端等各种原因, 彼此之间封锁不断加强, 甚至酿成冲突, 制造了区域组织产生与合作的主要障碍。此外, 在区域紧张环境下, 东南亚地区部分国家的领导人缺乏协商解决区域相关问题的意愿, 国家相互之间呈现沟通障碍, 而且东南亚地区主义很大程度上没有把邻国之间的关系放在首要位置。东南亚区域内部分歧表明, 虽然地理邻近可以促进共同利益的发展, 但它也可能诱发区域矛盾, 并加剧区域局势的紧张。新加坡国父李光耀曾经就这个问题指出: “一个国家最奇怪的事情是, 你最好的朋友从来不是你最近的邻居! 他们离得太近了, 你邻居的篱笆长出来了, 侵占了你的花园, 他的果树枝盖住了你的草坪, 你的玫瑰没有得到足够的阳光, 等等! 因此, 正如在许多其他国家发生的那样, 我们最好的朋友是那些遥远的国家, 我们可以彼此客观地进行谈判。”<sup>④</sup>

其次是地区政治的影响。无论是内部还是外部, 菲律宾与其他东南亚国家一样, 分裂主义和“共产主义”运动都构成了巨大的威胁, 这两种运动的迅速蔓延, 不仅威胁到政权内部的稳定, 而且还跨越国界, 进入邻国, 甚至整个地区。菲律宾属于两种情况并存的典型, 其中以“共产主义”标榜的新人民军和胡克运动, 不断冲击着政府, 摩洛伊斯兰分裂势力也在悄然肢解菲律宾。他们带来的

<sup>①</sup> Amitav Acharya. *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2000: 82.

<sup>②</sup> Jorgensen-Dahl. *Regional Organization and Order in South-East Asian* [M]. New York: St. Martins Press, 1982: 11.

<sup>③</sup> Nathaniel Peffer. *The Far East, a modern history* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958: 113.

<sup>④</sup> Alex Josey. *Lee Kuan Yew* [M]. Singapore: Times Books International, 1968: 327 ~ 328.

后果是深刻的。第一,导致了外部国家的军事干预。美英等西方国家在菲律宾等国的驻军打着帮助本地镇压“共产主义”的旗号,实则干预本国政治,试图恢复在本地的特权政治,给东南亚地区主义的发展造成了巨大的障碍。第二,“共产主义”以及分离势力通常在东南亚地区的国家间交叉渗透。同样以菲律宾为例,内部的“共产主义”运动以及南部分裂势力同时与印尼东部群岛有着密切的联系,这些地区甚至成为菲律宾“共产主义”运动和分裂势力的避难所<sup>①</sup>。在创建东南亚联盟时,菲马泰三个创始会员国就一致强调,除了区域完全自决和外交独立发展的主旨,在遏制区域“共产主义”扩张等领域加强相关合作。菲马泰三国历史上与西方国家关系紧密,独立后依然保有亲西方的传统,因此反对国内和东南亚区域间的“共产主义”力量的目的被包含在区域合作框架之内。在早期的部长级会议上,菲律宾、泰国和马来亚都希望可以扩大东南亚联盟的成员,但各成员国对东南亚联盟的理解不同,菲律宾更多关注的是东南亚联盟的经贸关系。与之前的东南亚条约组织不同,东南亚联盟弱化了军事因素,把重点放在了经济一体化发展方面,并以此作为抵御内外威胁的第一道防线。但正因为东南亚联盟专注于经济,而忽视了政治和军事沟通的必要性,东南亚联盟刚刚成立不久,菲律宾就对英国扶植的包括沙巴在内的马来亚计划提出了挑战。沙巴领土纠纷导致了菲马两国的关系进入长期紧张的状态。

综上所述,地区安全因素制约了地区主义的发展,有趣的是,菲律宾调整外交政策的过程十分重视同印尼构建安全关系,乔根森·达尔认为这是“共同的外部威胁和相同的内部敌人”孕育了“相互依赖”<sup>②</sup>。除了族裔亲缘关系以外,菲律宾认为安全是与印度尼西亚改善关系和扭转区域评估的一个原因。菲律宾的亚洲政策依然具有反对“共产主义”的内涵,正如佩莱斯所说“印尼问题曾经是安全问题,现在怀疑的气氛消失了,这是一个巨大的收获,如果印尼和我们在一起,我们就可以防止该地区被包括共产党在内的外部势力所控制。”<sup>③</sup>许多菲律宾政界人士认同这一观点,并进一步指出,遏制印尼走向“共产主义”的唯一途径是通过友善的外交互动,推动印尼民主力量的发展,甚至众议院议长也主张与印尼签订防务协议。<sup>④</sup>菲印两国领导人表示“两国渴望谅解与和谐相处的目标是一致的,这项事业真正的基础是该地区马来人之间的和平与稳定”<sup>⑤</sup>。

## 五、结 语

马卡帕加尔经常宣称菲律宾需要更广泛的视野和与邻国更为密集的区域关系,这是菲律宾外交政策的两个主要问题。就像1964年1月27日他在国会联席会议关于外交政策一个简短的总结“我们的国家在过去两年的国际关系领域的行为,其特征是更积极地参与国际事务,特别是在东南亚事务。我们要扩大我们在亚洲事务中的作用,从而促进我国所在地区的安全和稳定,增强亚洲人民之间的相互了解。”马卡帕加尔留给了菲律宾丰富且宝贵的外交遗产,深深地影响了他的继任者和菲律宾对未来的展望。

① 郑先武. 安全、合作与共同体: 东南亚安全区域主义理论与实践[M]. 南京: 南京大学出版社, 2009: 184 ~ 185.

② Jorgensen-Dahl. Regional Organization and Order in South-East Asian[M]. New York: St. Martins Press, 1982: 102.

③ 佩莱斯在1963年5月12日接受印尼记者采访时表达此观点。

④ 1963年3月1日印尼外交部发言人甘尼斯·哈索诺(Ganis Harsono)公开宣布印尼坚定自己的不结盟立场。

⑤ 1963年5月22日马卡帕加尔总统和苏加诺总统发表联合声明。

20 世纪 60 年代的马卡帕加尔总统在菲美特殊关系的压力下 毅然开启了菲律宾转向亚洲外交的新航向 , 并通过发展和调整与印尼、马来西亚等东南亚邻国的外交关系 , 发展了东南亚区域主义 , 促进了东南亚国家联盟的诞生。

从“太平洋公约组织”构想到东南亚条约组织 , 从东南亚联盟到东南亚国家联盟 菲律宾对东南亚事务的参与程度 , 经历了从边缘到核心的过程 , 在 20 世纪 60 年代达到顶峰。冷战背景下美国力量在东南亚地区的相对衰落是重要的外因 , 民族主义驱动菲律宾更加积极主动的改变现状是不可忽视的内因。在经历了与周边国家的关系波动后 , 及时做出相应的调整 , 打破僵硬的外交思想束缚 , 菲律宾的外交政策显得更加成熟。

[责任编辑: 郑泽民]

## Viewing the Diplomatic Policy Adjustment of the Philippines in 1960s from the Perspective of Regionalism: Its Content , Limits and Motivation

SU Taihua

( Department of history , Sun Yat-sen University , Guangzhou 510275 , China)

**Abstract:** After World War II , the southeast Asian regionalism experienced a process from emergence and development to gradual perfection. The Philippines recognized the development of southeast Asian regionalism and made certain contributions. With the development of the international situation , in the 1960s , the Philippines made a great adjustment in the field of foreign policy , followed the foreign policy toward Asia , and actively constructed a new order in southeast Asia. The new foreign policy has some historical limitations , and the difficult development of regionalism in southeast Asia is one of the important reasons. From conflict to cooperation , the Philippines' diplomatic adjustment from the perspective of regionalism also witnessed the tortuous process of southeast Asian integration.

**Keywords:** Regionalism; the Philippines; Diplomatic Policy Adjustment ; regional order